



Renato Rolli* e Riccardo Stupazzini**

Potere di ordinanza *extra ordinem* e conflitti tra Stato, Regioni ed enti locali*1**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Gli atti amministrativi nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. – 3. Ordinanze contingibili e urgenti dei Presidenti delle Regioni e misure governative: problemi di disallineamento. – 3.1. Il caso della Regione Calabria e le successive determinazioni per la c.d. 'fase 2'. – 4. I rapporti tra ordinanze sindacali contingibili e urgenti e misure governative. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive.

La ricca, e spesso disomogenea, proliferazione di atti giuridici emanati dalle pubbliche autorità per la gestione dell'emergenza epidemiologica COVID-19 ha inevitabilmente prodotto un comune senso di smarrimento ed interrogativi diffusi derivanti dall'incertezza dei rapporti giuridici. La scienza giuridica deve tentare di affrontarli, sciogliendo i dubbi interpretativi, pur nella complessità delle questioni².

In questa sede l'intento è *in primis* di ricostruire l'evoluzione del critico rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali nella gestione della crisi epidemiologica, dall'iniziale fase di *lockdown*

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università della Calabria.

** Dottore in Scienze dell'amministrazione pubblica (LM-63) presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma 'La Sapienza'.

***Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Il presente contributo è il frutto di una collaborazione tra i due autori. I paragrafi 2 e 4 sono stati redatti da Renato Rolli, mentre i paragrafi 3 e 3.1 da Riccardo Stupazzini. Le considerazioni preliminari e conclusive sono il frutto di una riflessione comune.

² Il tema affrontato in questa sede si inserisce a pieno nell'ambito del c.d. *diritto dell'emergenza*, in merito al quale la dottrina ha offerto preziosi contributi che costituiscono un substrato conoscitivo particolarmente importante per la comprensione di siffatte questioni. Tra questi si ricorda: V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988; AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, Milano, Giuffrè, 2005; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci Editore, 2010; M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in "Enciclopedia del Diritto", VI, Milano, Giuffrè, 2013, 44 SS. In particolare, con riferimento allo specifico carattere dell'emergenza in corso, si consulti M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione all'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale* in A.I.P.D.A., *Ibidem*, 141 SS., che, con un'attenta ricostruzione dell'evoluzione storica del tema, ben osserva come il diritto amministrativo dell'emergenza trovi nella sanità e nel connesso settore dell'igiene pubblica uno dei campi di maggiore diffusione.

sino al più recente processo di progressive riaperture. In particolare, la criticità di tale rapporto si è manifestata nell’emanazione di misure tra di esse divergenti: atti amministrativi straordinari che al livello centrale il governo ha tentato di coordinare, individuando puntuali presupposti e limiti all’emanazione degli stessi, ulteriori rispetto a quelli già definiti dalle norme attributive del potere di ordinanza *ex* art. 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833, e dall’art. 50, co. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Considerato ciò, l’obiettivo del presente elaborato, alla luce di tale vicenda, tenuto conto della giurisprudenza sinora formatasi, è pertanto di comprendere se tale ulteriore ‘*perimetrazione*’ all’esercizio del potere di ordinanza, che trova fondamento nei plurimi decreti-legge, abbia costituito un adeguato limite a siffatto potere, dotato di una capacità derogatoria alla normativa vigente. Dunque, se tale soluzione si sia presentata come idonea ed adeguata al soddisfacimento delle esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

2. Gli atti amministrativi nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Al fine di perseguire l’obiettivo della presente ricerca, appare tuttavia necessario che venga *in primis* chiarita la natura giuridica degli atti prodottisi in questa fase storica, in modo da tener ben salda la consapevolezza circa i relativi presupposti e limiti.

La strategia adottata inizialmente al livello centrale si inseriva nel quadro del modello di gestione dell’emergenza definito dal D.lgs. del 2 gennaio 2018, n. 1, attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020³, coerentemente con l’art. 24 della norma. Come attentamente osservato⁴, con il drammatico aggravamento della circostanza fattuale, a seguito della rilevazione di contagi nei comuni di Codogno e Lodi, è stata seguita un’altra via in virtù della quale il Ministro della Salute ha adottato ordinanze *ex* art. 32 l. 1978, n. 833⁵.

³ Il meccanismo normativo disposto dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 prevede, ai sensi dell’art. 24, la dichiarazione dello stato di emergenza attraverso delibera del Consiglio dei Ministri al verificarsi di eventi che presentano i requisiti indicati all’art. 7, co.1, della norma, a seguito di una valutazione svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate. In tale modello, l’art. 25 della norma individua nelle ordinanze di protezione civile lo strumento amministrativo necessario per il coordinamento dell’attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza, dotate di una capacità derogatoria alle disposizioni vigenti, nei limiti e nelle modalità indicate nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea. Le presenti ordinanze devono essere espressamente motivate e contenere l’indicazione delle norme che si intende derogare e, sempre sul piano dei limiti, sono adottate solo a seguito dell’acquisizione dell’intesa con le Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate.

⁴ M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020.

⁵ Trattasi delle due ordinanze del Ministro della Salute emanate in data 21 febbraio 2020. La prima era stata emanata d’intesa con il Presidente della Regione Lombardia, con efficacia territoriale estesa ai Comuni interessati dal focolaio, con la quale era stata disposta la sospensione delle attività. La seconda invece, con efficacia estesa all’intero territorio nazionale, aveva disposto la misura della quarantena di quattordici per chi fosse venuto a contatto stretto con casi confermati e per chi avesse fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall’epidemia. Il successivo 23 febbraio erano state emanate ulteriori ordinanze d’intesa con i Presidenti della Regione Emilia Romana,

Con il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazione dalla l. 5 marzo 2020, n. 13, il governo ha infine affiancato alle precedenti soluzioni un'altra strategia, differente dalle ultime citate, riconoscendo per via legislativa la possibilità alle autorità competenti di adottare le misure necessarie per il contenimento e la gestione della crisi epidemiologica⁶, tra cui quelle indicate nell'art. 1, co. 2, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6. Lo strumento predisposto per l'adozione al livello centrale delle misure indicate era stato identificato nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM). Ai sensi dell'art. 3, co. 1, della norma appena richiamata, tali atti venivano adottati su proposta del Ministro della Salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia. Nel caso in cui la misura in esso contenuta avesse riguardato una sola regione o alcune specifiche regioni, venivano altresì sentiti i Presidenti delle regioni competenti. Veniva invece sentito il solo Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui la misura avesse riguardato l'intero territorio nazionale. Dunque, rispetto alle ordinanze di protezione civile, si trattava chiaramente di uno strumento contraddistinto da caratteri di particolare agevolezza e celerità⁷.

Con il successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, sono state parzialmente abrogate le disposizioni del precedente decreto⁸ e sono state introdotte lievi modifiche nel procedimento di approvazione degli atti in

Friuli- Venezia Giulia, Veneto, Lombardia (per l'estensione di alcune delle misure adottate con la precedente ordinanza al restante territorio regionale), Piemonte e, in data 24 febbraio, d'intesa con la Regione Liguria.

⁶ Come osservato criticamente in L.A. MAZZAROLLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 23 marzo 2020, <<in bianco>> era l'indicazione delle autorità competenti, così come lo erano le misure di contenimento e gestione dell'emergenza. Le autorità competenti si potevano tuttavia desumere a partire dalla lettura dell'art. 3, co. 2, della norma in esame, dal momento che riconosceva la possibilità di adottare le misure di cui agli artt. 1 e 2 attraverso i poteri riconosciuti dall'art. 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833, e dall'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del T.U.E.L., che sono conferiti, oltre che al Ministro della Salute, al Presidente della Regione e al Sindaco.

⁷ Sul piano delle intese ad esempio, dalle disposizioni richiamate emerge che l'intesa necessaria fosse esclusivamente quella tra Ministro della Salute, che elabora la proposta, e il Presidente del Consiglio dei ministri. Nel caso delle ordinanze di protezione civile è invece necessaria la costruzione di un'intesa con tutte le Regioni interessate, che in questo caso si limitano invece a rilasciare un parere obbligatorio ma non vincolante.

⁸ Con il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, sono stati abrogati il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13, ad eccezione degli artt. 3, co. 6 bis, e 4, ovvero dell'art. 35 d.l. 2 marzo 2020, n. 9.

esame⁹. Pertanto, i DPCM emanati successivamente hanno trovato in tale norma¹⁰ il proprio fondamento normativo¹¹.

La scelta del Governo è stata dunque quella di predisporre le misure di restrizione necessarie per il contenimento della diffusione del virus, ovvero le misure dei primi allentamenti per la c.d. *fase 2*, attraverso atti amministrativi, nel quadro di un catalogo legislativo contenutistico definito dai decreti-legge¹², pur essendo qualificabili come sostanzialmente normativi, considerando che in tali DPCM i caratteri di generalità, astrattezza e innovatività, seppur nella loro provvisorietà, non sembrano essere mancati¹³.

Appare dunque condivisibile la riconduzione di tali atti al *genus* delle ordinanze¹⁴, ovvero atti atipici con capacità derogatoria alla normativa vigente, di cui la norma attributiva del potere si limita a definirne i presupposti e i limiti¹⁵. Trattasi di specificità che hanno

⁹ La novella, ai sensi dell'art. 2, co. 1, d.l. 25 marzo 2020, n. 19, conferma il procedimento disposto dal precedente art. 3, co. 1, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, ma rispetto ad esso, i DPCM possono essere altresì adottati su proposta dei Presidenti delle regioni interessate, nel caso riguardi esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, nell'ipotesi che interessi l'intero territorio nazionale, sentendo comunque in entrambi i casi le medesime autorità indicate qualora l'atto venisse invece proposto dal Ministro della Salute. Ai fini dell'approvazione dell'atto, è stato inoltre introdotto, per gli aspetti tecnico-scientifici, l'obbligo del parere del Comitato tecnico scientifico, istituito con ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630. Infine, ai sensi dell'art. 2, co. 2, d.l. n.19/2020, presumibilmente al fine di evitare possibili disomogeneità e frammentarietà tra gli atti degli organi centrali, la possibilità del Ministero della Salute di emanare ordinanze in situazioni sopravvenute di urgenza e necessità *ex art.* 32 l. 1978, n. 833, viene limitata nell'arco temporale delle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della quale l'ordinanza perde efficacia. Con la conversione del d.l. nella l. 22 maggio 2020, n. 35, è stata altresì introdotta la previsione per cui «*Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo.*»

¹⁰ Contrariamente in M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 11 aprile 2020, 11 SS., è stato osservato che il fondamento di tali decreti risieda congiuntamente nei decreti-legge e nel D.lgs. del 2 gennaio 2018, n. 1.

¹¹ Per una riflessione critica circa i dubbi interpretativi dei DPCM adottati in attuazione del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, e sui dubbi di legittimità costituzionale dell'impianto da tale norma costruito, e solo parzialmente sanato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19, si veda M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2020.

¹² Circa le implicazioni di tale aspetto si veda R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *Giustizia Insieme*, n. 1083 – 8 maggio 2020.

¹³ In ordine ai DPCM non regolamentari nella forma ma normativi nella sostanza si confronti D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

¹⁴ Così M. CAVINO, *Ibidem* e E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 18 marzo 2020, 4.

¹⁵ Tra i numerosissimi contributi della letteratura in merito al tema delle ordinanze di necessità e urgenza, si ricorda: M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati* in *Giur. Compl. Cass. civ.*, XXVII, 1948, 388 SS.; U. GARGIULO, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954; G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza* (Diritto costituzionale ed amministrativo), in *Nov.mo Dig. it.*, XII, Torino, UTET, 1965, 89 SS.; F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, 1979; F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 1990; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 1990; R. CAVALLO PERIN, *Potere di Ordinanza e Principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990; A. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela ambientale*, Milano, Giuffrè, 2004; R. CAVALLO PERIN, *Ordinanze* (dir. amm.), in *Dir. dir. pubb. Cassese*, IV, Milano, 2006, 3981 SS.; M. CERASE, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in *Dir. dir. pubb. Cassese*, IV, Milano, 2006, 3985 SS.; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, 172 SS.; M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto* in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Napoli, 2011, 735 SS.

suscitato, sin dalla dottrina più remota, profonde riflessioni circa la sua natura giuridica¹⁶, ma che, secondo la giurisprudenza costituzionale¹⁷, pur riconoscendo agli stessi l'eventuale sussistenza di profili normativi, non possono essere ricomprese tra le fonti dell'ordinamento. L'eccezionale capacità derogatoria non li rende difatti equiparabili ad atti aventi forza di legge e pertanto non possono che essere sottoposti al regime degli atti amministrativi¹⁸. Tali atti, visto il carattere di straordinarietà, sono pertanto emanabili provvisoriamente al verificarsi di una straordinaria circostanza di necessità¹⁹ dai caratteri di contingibilità²⁰ e urgenza, qualora gli strumenti ordinari non siano sufficienti. Non a caso l'ordinanza è stata definita da autorevole dottrina come una «*valvola di sicurezza*»²¹ dell'ordinamento in grado di colmare l'assenza di opportuni strumenti giuridici idonei a tutelare i pubblici interessi in circostanze eccezionali.

Al fine di dimostrare la sussistenza di tali aspetti, la motivazione è dunque un elemento indefettibile del provvedimento in esame. Inoltre, come la più risalente, ma comunque attuale, giurisprudenza costituzionale ha chiarito²², è altresì necessario che l'ordinanza sia conforme ai principi generali dell'ordinamento²³, tra cui il rispetto del limite della riserva di legge assoluta²⁴, il principio di proporzionalità e ragionevolezza²⁵.

¹⁶ M. S. GIANNINI, *Ibidem*; U. GARGIULO, *Ibidem*, 64 SS.; G. LONGO, *Ordinanze d'urgenza e attività normativa: l'art. 2 tu leggi di P. s. nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Foro it*, IV, 1957, 25 SS.; G.U. RESCIGNO, *Ibidem*, 90; F. BARTOLOMEI, voce *Ordinanza* (dir. amm.) in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 974-975.

¹⁷ Così nella sentenza Corte Cost. 12 gennaio 1977, n. 4.

¹⁸ Sentenza Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 201.

¹⁹ Con essa si intende una circostanza di fatto consistente in un pericolo attuale imminente e concreto per l'incolumità dei beni pubblici (Cons. Stato, V, 8 maggio 2007, n. 2109; Cons. Stato, sez. V, 14 novembre del 2017, n. 5239).

²⁰ Il carattere della contingibilità afferisce agli elementi di eccezionalità, accidentalità e imprevedibilità dell'evento. In merito agli aspetti relativi alla connotazione di imprevedibilità che l'evento deve assumere si veda la ricostruzione degli indirizzi giurisprudenziali sviluppata in S. PEDRABISSI, *Le ordinanze sindacali extra ordinem e il presupposto dell'urgenza*, in *Amministrare*, 2014, 3, 412 SS.

²¹ Così M. S. GIANNINI, *Ibidem*.

²² Corte Cost. 2 luglio 1956, n. 8, e Corte Cost. 27 maggio 1961, n. 26. Per un approfondimento circa i tratti caratterizzanti del potere straordinario così come individuati dalla giurisprudenza costituzionale, si veda C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri* in A.I.P.D.A., *Ibidem*, 12 SS.

²³ In merito al limite dei principi generali dell'ordinamento si veda V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione* in *Dir. pubbl.*, 2, Bologna, il Mulino, 2007, 345 SS., che ben osserva criticamente che, nonostante siffatto limite, ripetute sono le violazioni degli stessi da parte dei provvedimenti *extra ordinem*.

²⁴ Relativamente al rispetto del limite della riserva di legge da parte dei provvedimenti emanati durante tale fase emergenziale, si vedano i dubbi espressi in L.A. MAZZAROLI, *Ibidem*.

²⁵ Per una trattazione approfondita sui limiti al potere di ordinanza si consulti R. CAVALLO PERIN, *Potere di Ordinanza e Principio di legalità*, cit., 79 SS. In alcuni ipotesi, come nel caso dell'ordinanza emanata ai sensi dell'art. 191 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dell'ordinanza emanata ai sensi dell'art. 25 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, la norma attributiva del potere, coerentemente con la specifica finalità cui è predisposta l'ordinanza, definisce anche ulteriori limiti rispetto a quelli appena riportati, consistenti ad esempio in oneri procedurali cui l'emanazione dell'atto è subordinata.

3. Ordinanze contingibili e urgenti dei Presidenti delle Regioni e misure governative: problemi di disallineamento.

Chiarite brevemente così le peculiarità degli strumenti amministrativi adottati è ora possibile rivolgere l'attenzione all'evoluzione del rapporto tra le misure governative e le ordinanze adottate dai Presidenti delle Regioni.

Inizialmente, ai sensi dell'art. 3, co. 2, d.l. n. 6/2020, era stata espressamente riconosciuta la possibilità alle Regioni di adottare le misure indicate negli art. 1 e 2 della norma tramite ordinanza di carattere contingibile e urgente *ex art.* 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833, ma solo nelle more dell'adozione dei DPCM. A ciò era stata successivamente aggiunta, con la legge di conversione 5 marzo 2020, n. 13, l'ulteriore condizione, non prevista dall'art. 32 l. n. 833/1978, dell'obbligo di comunicazione del provvedimento al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione, a pena di inefficacia.

Con il più recente d.l. n. 19/2020, convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, la volontà del Governo è stata quella di strutturare tramite l'art. 3, co. 1, della norma un sistema di coordinamento tra le misure governative e quelle regionali, attraverso la definizione di criteri entro cui queste ultime misure potessero essere adottate. Nello specifico, la possibilità di emanare tali misure era circoscritta alla sopravvenienza di situazioni di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel proprio territorio ed esclusivamente nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della cui emanazione tali misure avrebbero perso efficacia²⁶. Inoltre, sul piano del contenuto, la norma limitava la possibilità alle Regioni di predisporre esclusivamente misure ulteriormente restrittive, e non invece permissive, rispetto a quelle indicate dall'art. 1, co. 2, limitatamente alle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

L'idea che un'ordinanza emanata dal Presidente della Regione potesse essere considerata illegittima esclusivamente perché contrastante con il contenuto di un DPCM sulla base di tali criteri, appariva tuttavia poco verosimile. Come ricordato *supra*, le ordinanze *extra ordinem* sono dotate di una capacità derogatoria rispetto alla normativa vigente. Pertanto, in presenza di indefettibili presupposti di una circostanza di necessità contingibile e urgente, difficilmente sostenibile era la tesi che la Regione non potesse intervenire per il potenziale contrasto del provvedimento con i criteri definiti da d.l. 19/2020. Piuttosto, la valutazione circa la legittimità del provvedimento avrebbe dovuto invece vertere, a titolo esemplificativo, sul rispetto del limite di riserva assoluta di legge, del riparto delle

²⁶ Come osservato in F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 6 aprile 2020, la presente clausola di cedevolezza introduce degli elementi di incertezza dal momento che, in presenza di una serie continua di DPCM, risulta ben complesso individuare quale sia il DPCM da considerare come *'in corso di adozione'* ed individuare così il limite di efficacia della misura regionale. In G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pur avendo l'autore come riferimento il precedente d.l. n. 6/2020, è stato tuttavia osservato che la misura regionale che intervenga sulla medesima fattispecie in modo contrastante rispetto al contenuto del DPCM risulterebbe cedevole rispetto a quest'ultimo. Nell'ipotesi in cui la misura regionale non sia contrastante con il DPCM successivo, ma soltanto più restrittiva, dovrebbe invece trovare applicazione il principio di specialità.

competenze *ex art.* 117 Cost. , del principio di proporzionalità, del principio di leale collaborazione, quali principi generali dell'ordinamento che le ordinanze sono tenute a rispettare, ovvero sull'effettiva sussistenza di un adeguato presupposto fattuale legittimante che ne avrebbe giustificato l'emanazione. Appare così ragionevole un'esplorazione intorno alle decisioni assunte dalla giurisprudenza con riferimento alle ordinanze regionali sinora impugnate che avevano disposto in modo differente rispetto al contenuto dei DPCM, al fine di individuare l'effettivo peso che la giurisprudenza ha dato a tali criteri di coordinamento.

Il primo caso di evidente disomogeneità tra le misure governative e quelle regionali è avvenuto con l'emanazione da parte del Presidente della Regione Marche dell'ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020, con la quale era stata disposta, tra le misure, la sospensione dei servizi educativi, anticipando una decisione adottata successivamente per l'intero territorio nazionale con il DPCM del 4 marzo 2020. A seguito dell'impugnazione governativa dell'atto, il TAR Marche ha tuttavia accolto con decreto monocratico l'istanza di sospensione cautelare, motivando la decisione con l'assenza del presupposto definito dall'art. 1 del d.l. n. 6/2020, ovvero che nel territorio considerato vi fosse almeno un soggetto contagiato. Dunque, erronea sarebbe risultata secondo il giudice la lettura dell'art. 2 d.l. n. 6 del 2020 in merito alla possibilità per le autorità competenti di disporre misure *'ulteriori'* rispetto ai casi di cui all'art. 1, co. 1, dal momento che tali misure non avrebbero potuto *«essere altrettanto invasive, sia per intensità sia per latitudine, rispetto a quelle giustificate dalla presenza di un focolaio di infezione»*. Così, in un momento antecedente all'accertamento circa l'effettiva proporzione al livello nazionale del fenomeno epidemiologico, la posizione del giudice è stata quella di intendere l'opportunità di adottare misure *'ulteriori'* come una possibilità di emanare interventi che avrebbero comportato *«un sacrificio minore delle libertà individuali, rispetto a quelli previsti dall'art. 1 del cit. d.l. n. 6»*²⁷.

In senso contrario si è invece mossa la giurisprudenza successiva che, con riferimento all'ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020 del Presidente della Regione Campania, ha invece respinto con decreto l'istanza di misure cautelari per la sospensione dell'atto²⁸. La decisione si inseriva chiaramente in un contesto emergenziale ben più aggravato rispetto ai giorni in cui è stata sospesa cautelatamente l'ordinanza della regione Marche, e ciò può ben aver influenzato la valutazione del giudice circa l'effettiva sussistenza dei presupposti fattuali legittimanti. Oltretutto, nel ritenere i riferimenti normativi invocati dall'atto come sufficienti

²⁷ Per un approfondimento su questo caso, e sulle successive ordinanze emanate dalla Regione Marche, si veda G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni: il caso Marche*, in *BioDiritto*, 16 marzo 2020, 1 SS.

²⁸ Il provvedimento in esame, analogamente al caso precedente, disponeva misure maggiormente restrittive rispetto a quelle disposte al livello governativo con DPCM 9 marzo 2020, essendo stato espressamente specificato con il Chiarimento n. 6/2020 che le attività sportive all'aperto in luoghi pubblici o aperti al pubblico non fossero compatibili con il contenuto dell'ordinanza. Il giudice ha tuttavia ritenuto che i riferimenti normativi che emergevano nell'ordinanza avrebbero costituito la base legale di siffatto potere e ciò avrebbe escluso il contrasto con le misure predisposte per l'intero territorio nazionale. Inoltre, avrebbe altresì rilevato, sul piano istruttorio, il fatto che, come riportato nel corpo motivazionale dell'ordinanza, i numeri dei contagi fossero *«in continua e forte crescita nella regione»*. Una scelta oltretutto motivata dal fatto che nella situazione emergenziale in quel momento vigente, nel bilanciamento degli interessi, andasse *«accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica»*.

a costituire una base legale al potere di ordinanza, il giudice ha chiaramente inteso la possibilità di emanare ‘*ulteriori*’ misure in senso radicalmente differente rispetto alla precedente giurisprudenza.

La decisione assunta dal giudice è stata tuttavia significativamente criticata da alcune voci dottrinali²⁹ che hanno diversamente osservato che, nella misura in cui il potere di ordinanza non possa disporre in quegli ambiti coperti da riserva di legge assoluta, l’ordinanza in esame, nell’ulteriore compressione di diritti di libertà costituzionali, ben lontana è risultata dal rispetto di tale limite³⁰. Nonostante ciò, l’ulteriore giurisprudenza che si è espressa su ordinanze maggiormente restrittive rispetto a quelle governative non è giunta ad esiti differenti³¹. Non solo, la giurisprudenza amministrativa non si è altresì discostata da tale posizione anche con riferimento ad ordinanze emanate successivamente all’entrata in vigore del d.l. n. 19/2020.

Così è avvenuto con l’ordinanza del Presidente della Regione Sicilia 11 aprile 2020, n. 16, la cui istanza cautelare per l’annullamento previa sospensione dell’efficacia è stata respinta con Decreto del TAR Sicilia n. 458 del 17 aprile 2020. L’ordinanza effettivamente aveva disposto il divieto di praticare ogni attività motoria e sportiva all’aperto, anche in forma individuale, che, diversamente, il DPCM del 10 aprile 2020, all’art. 1, co. 1, lett. f), consentiva, pur in prossimità della propria abitazione e nel rispetto della distanza dagli altri soggetti. Dalla motivazione del decreto monocratico è emerso in modo inequivocabile il richiamo all’art. 3 del d.l. n. 19/2020, che il giudice sembra aver posto come base legittimante della misura, avendo difatti precisato che, se il co. 2 di tale articolo «*vieta tassativamente ai soli “Sindaci” di provvedere “in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1”, [...] analogo, tassativo, divieto non risulta essere sancito per gli organi di livello regionale*».

La medesima istanza di sospensione cautelare è stata infine respinta con decreto³² anche nei confronti del ricorso con il quale era stata impugnata l’ordinanza del Presidente della Regione Sardegna n. 19 del 13 aprile 2020, nella parte in cui era stata disposta la proroga

²⁹ Così V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell’atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali*, n. 1/2020. In merito a tale sentenza si confronti anche C. DELLA GIUSTINA, *Il Tar in via cautelare non sospende l’ordinanza che vieta l’attività fisica. Nota a Tar Campania, sez. v, n. 01048/2020 del 18.3.2020*, in *Biola Journal, Forum*, 30 marzo 2020.

³⁰ In merito al mancato rispetto del limite della riserva di legge in materia di diritti costituzionalmente tutelati da parte ordinanze regionali, in specie l’ordinanza del Presidente della Regione Veneto 20 marzo 2020, n. 33, si veda M. BORGATO E D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2020.

³¹ Così il decreto Consiglio di Stato 30 marzo 2020, n. 1553, che, confermando la decisione del decreto TAR Calabria 28 marzo 2020, n. 165, ha espressamente riconosciuto come ragionevoli le misure dei Governatori che, a seguito di un trasferimento massivo di persone e contagi, avevano imposto misure ulteriormente restrittive quale forma di prevenzione. Come argomentato dai giudici di Palazzo Spada difatti «*per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall’Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo*». Ad esito non differente è altresì giunto il TAR Friuli-Venezia Giulia, che, con il decreto del 10 aprile 2020, n. 31, ha respinto l’istanza cautelare avente ad oggetto l’annullamento previa sospensione dell’efficacia dell’Ordinanza del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 aprile 2020, n. 7.

³² Decreto TAR Sardegna del 20 aprile 2020, n. 141.

della chiusura delle attività di commercio al dettaglio di carta, cartone e articoli di cartoleria, di commercio al dettaglio di libri e di commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati, che invece rientravano tra le attività indicate nell'allegato 1 del DPCM del 10 aprile 2020 che avrebbero potuto riaprire. Come anche emerge dal decreto monocratico del TAR Sardegna, di non poca influenza sul piano motivazionale era stato il fatto che tale atto fosse stato adottato su parere del Comitato Tecnico scientifico³³, che si era espresso nel senso di un mantenimento delle misure di chiusura in atto, sino almeno al 26 aprile. Tutto ciò nell'assunto che, secondo il giudice, i Presidenti delle Regioni non avessero alcuna possibilità di disporre misure meno restrittive di quelle imposte con DPCM a livello nazionale, ma che tuttavia potessero «*introdurre misure ulteriormente restrittive (di quelle imposte con DPCM) in relazione a specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*». In tale decisione non è pertanto apparso meritevole di alcun rilievo il fatto che l'ordinanza in esame avesse inciso sulle attività produttive, quale ambito che, ai sensi dell'art. 3, co. 1, d.l. n.19/2020, sarebbe dovuto rimanere escluso dalla possibile regolamentazione da parte di ordinanze regionali.

Un altro ordine di considerazioni si impone invece con riferimento alle ordinanze dei Presidenti di regione con le quali erano state invece allentate parzialmente le misure disposte dal Governo, prima dell'entrata in vigore del d.l. 17 maggio 2020, n. 33, in virtù dell'impellente necessità di rispondere all'inevitabile crisi economico-sociale che la chiusura delle attività produttive ha implicato.

Su ciò, dei piccoli segnali a testimonianza della presenza di un altro indirizzo giurisprudenziale li aveva già offerti il decreto n. 634 del 23 aprile 2020, del TAR Lombardia, sez. I, in merito all'ordinanza della Regione Lombardia n. 528 dell'11 aprile 2020. Con tale provvedimento la Regione aveva aperto la possibilità di consegnare a domicilio ad operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, dunque anche per quelle non comprese nell'allegato 1 del D.P.C.M. del 10 aprile 2020, come integrato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2020. Dunque, il fatto che l'ordinanza avesse ampliato, anziché ristretto, il novero delle attività consentite, contrariamente alla normativa emergenziale contenuta nel citato decreto-legge e nel conseguente DPCM, incidendo così sul diritto alla salute dei lavoratori, ha portato il giudice a sospendere cautelatamente l'atto.

3.1. Il caso della Regione Calabria e le successive determinazioni per la c.d. 'fase 2'.

La più recente sentenza del TAR Calabria n. 841 del 9 maggio 2020 offre degli spunti di riflessione particolarmente preziosi sul tema che in questa sede si intende indagare, ponendosi ad icastica rappresentazione dei conflittuali contrasti tra i diversi livelli di governo che hanno contraddistinto la prima fase emergenziale. La sentenza in esame ha difatti accolto il ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la

³³ Si tratta di un comitato istituito, per fronteggiare la diffusione epidemiologica del Covid-19 in Sardegna, con deliberazione della Giunta Regionale n. 17/4 del 1 aprile 2020.

Regione Calabria³⁴, con riferimento all'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37, nella parte in cui consentiva la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto³⁵.

Nell'ambito di tale giudizio, la Regione Calabria aveva posto una questione pregiudiziale di giurisdizione, deducendo che il ricorso fosse volto ad assumere che l'ordinanza invadesse una sfera di attribuzioni del Governo centrale, e che, pertanto la controversia dovesse assumere un tono costituzionale che avrebbe attribuito la giurisdizione alla Corte costituzionale. Tuttavia, in merito alla questione, il collegio del T.A.R. Calabria ha confermato la sussistenza della propria giurisdizione. Dopo aver puntualmente precisato la distinzione tra i due giudizi, ha difatti confermato che *«la natura costituzionale delle competenze [...] così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» (Corte cost. 5 aprile 2012, n. 81 del 2012)»*.

Chiarito ciò, il Tribunale ha ritenuto di non sospendere il giudizio e di non sollevare dunque d'innanzi alla Corte costituzionale le questioni di legittimità relative al d.l. n. 19/2020, apparse dunque infondate. In primo luogo, ha ritenuto che non vi fosse alcun contrasto tra l'art. 41, co. 2, Cost. e la norma citata, non essendo prevista *«una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica»*.

In merito al riparto di competenze, se da un lato, nell'adozione del decreto, è stata indubbiamente rinvenuta la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *«profilassi internazionale»*, ex art. 117, co. 2, lett. q) Cost., è stata altresì riconosciuta la competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di *«tutela della salute»* e *«protezione civile»*. In tale ultimo caso, il collegio ha dunque riconosciuto la legittimità dell'attrazione in capo allo Stato della competenza legislativa, pur essendo materie concorrenti, in ragione del principio di legalità a seguito della c.d. *chiamata in sussidiarietà*. Per meglio chiarire, il citato decreto-legge aveva predeterminato il contenuto della restrizione alla libertà di iniziativa economica, demandando ad un atto amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri la possibilità di individuare le misure necessarie. Tale operazione non avrebbe alterato la ripartizione di competenze amministrative ex art. 118, co. 1, bensì sarebbe risultata, secondo il Tribunale, pienamente conforme al principio di sussidiarietà, trattandosi di un'emergenza a carattere internazionale che avrebbe legittimato l'attrazione della competenza amministrativa al livello centrale. Pertanto, in ragione del richiamato principio di legalità, l'avocazione della funzione amministrativa doveva accompagnarsi

³⁴ Per una ricostruzione dei provvedimenti adottati dalla Regione Calabria aggiornata al 1 aprile 2020, si veda R. ROLLI, D. SAMMARRO, *I provvedimenti adottati dalla Regione Calabria alla luce dell'emergenza*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19. Rassegna di documentazione*.

³⁵ Se difatti l'art. 1, co. 1, lett. aa) del DPCM 26 aprile 2020 aveva confermato la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione, pur nella possibilità per questi di svolgere l'attività con consegna a domicilio e con asporto, l'ordinanza n. 37/2020 del Presidente della Regione Calabria, al punto 6, aveva consentito la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto, pur nel rispetto delle misure precauzionali definite nell'Allegato 1 dell'ordinanza.

all'attrazione della competenza legislativa necessaria alla sua disciplina, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione, che, secondo il collegio, trovava espressione nella procedura di approvazione del D.P.C.M. (*supra* par. 2.).

Dopo aver dichiarato manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale del decreto-legge, nella decisione è stato osservato che l'intervento della Regione non avrebbe integrato affatto i limiti definiti dall'art. 3, co. 1, d.l. n. 19 del 2020, che trovavano applicazione per tutti gli «atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente». Al di là di ciò, come emerge dal punto 21 della sentenza, il collegio, accogliendo il secondo motivo di ricorso³⁶, ha puntualizzato che il rischio epidemiologico non dipenda dal solo valore attuale di replicazione del virus, sulla cui base l'ordinanza ha motivato il proprio intervento.

Invero tale rischio dipenderebbe anche da altri elementi, tra cui «l'efficienza e capacità di risposta del sistema sanitario regionale, nonché l'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento via via adottate o revocate». È per tale ragione che, dunque, «le restrizioni [...] vengono in questa fase rimosse, gradualmente, in modo che si possa misurare, di volta in volta, la curvatura assunta dall'epidemia in conseguenza delle variazioni nella misura delle interazioni sociali», coerentemente con «il principio di precauzione che deve guidare l'operato dei poteri pubblici in un contesto di emergenza sanitaria quale quello in atto, dovuta alla circolazione di un virus, sul cui comportamento non esistono certezze nella stessa comunità scientifica».

Se dall'analisi del primo motivo di ricorso poteva emergere dunque un divieto incondizionato al discostamento dalle misure governative in ragione di limiti definiti *ex lege*, da tali ultime argomentazioni, in specie nel precisare dunque che «ogni iniziativa volta a modificare le misure di contrasto all'epidemia non possono che essere frutto di un'istruttoria articolata», il collegio sembra invece aver lasciato tale possibilità aperta. Trattasi di una possibilità che avrebbe potuto prendere forma, secondo il collegio, esclusivamente nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, che, come viene precisato nel punto 22 della sentenza, l'ordinanza aveva violato, non essendo stato l'atto preceduto da alcuna forma di intesa, consultazione o anche di informazione nei confronti del Governo, che sole avrebbero potuto costruire una base consensuale comune per siffatto discostamento.

Il gioco di forza tra Stato e Regione Calabria non si era tuttavia esaurito con tale sentenza, considerando che, nella stessa giornata, la Presidente della Regione Calabria aveva emanato un'altra ordinanza, disponendo altre forme di allentamento delle misure governative. C'è da osservare tuttavia che questa ordinanza, diversamente dalla precedente, era corroborata da una più robusta motivazione, e, oltretutto, le misure di allentamento in essa contenute risultavano solo di modesta entità³⁷. Inoltre, alcune di queste erano già state disposte da

³⁶ Con il secondo motivo di ricorso la parte ricorrente aveva dedotto che l'ordinanza fosse priva di un'adeguata motivazione, non supportata da una valida istruttoria, e dunque che fosse illogica e irrazionale.

³⁷ L'ordinanza n. 41 del 9 maggio 2020, tra le varie attività, aveva consentito ai residenti in Calabria: di raggiungere la seconda abitazione, se ubicata all'interno del territorio regionale, per sole motivazioni di manutenzione, e con rientro nella stessa giornata; di raggiungere i cimiteri; di svolgere attività sportive all'interno di strutture e circoli sportivi, se svolte in spazi all'aperto che consentano il rispetto del distanziamento ed evitino il contatto fisico tra i singoli atleti; di svolgere attività di pesca sportiva e ricreativa, di allenamento e addestramento cani nei centri cinofili; di effettuare spostamenti per fare la spesa all'interno dell'intero territorio regionale; di effettuare spostamenti nel territorio della

altre Regioni nei giorni precedenti³⁸. Non sorprende pertanto che in questo caso non vi sia stata alcuna volontà da parte del Governo di militare contro di essa, con un'impugnazione dinnanzi al giudice amministrativo.

Ora, il 'pieno passaggio' alla c.d. *fase 2* è tuttavia avvenuto con l'entrata in vigore del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, con il quale è stata strutturata la base giuridica per l'emaneazione del DPCM del 17 maggio 2020, attraverso cui sono state indicate le misure di dettaglio per la progressiva riapertura della attività produttive e il superamento delle limitazioni disposte sino a quel momento³⁹. Siffatto intervento normativo è identificabile come il punto di arrivo del teso e controverso rapporto tra Stato e Regioni che in questa sede si è tentato parzialmente di ricostruire, essendo stato avviato attraverso esso il processo di riapertura differenziate per Regioni, sulle quali è stato spostato l'asse della responsabilità. In specie, con l'art. 1, co. 16, d.l. n. 33/2020 è stata dunque riconosciuta la possibilità alle Regioni di introdurre nell'ambito di questa fase e, nuovamente, nelle more dell'adozione dei DPCM, misure derogatorie sia ampliative che restrittive rispetto a quelle disposte al livello governativo, con il superamento pertanto della limitazione disposta dal d.l. n. 19/2020, art. 3, co. 1, di emanare misure che fossero solo ulteriormente restrittive e di non incidere sulle attività produttive, considerato l'art. 1, co. 14, d.l. n. 33/2020. Sorprende pertanto che nell'ambito di quest'ultimo decreto non siano state abrogate le precedenti disposizioni *ex art.* art. 3, co. 1, d.l. n. 19/2020.

In tale quadro normativo dunque, al livello nazionale la progressiva riapertura è stata definita nel dettaglio dal DPCM 17 maggio 2020, con i relativi allegati, contenenti i protocolli e le linee guida per il mantenimento di adeguate misure di sicurezza, tra le quali rientrano le linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020. In linea con la possibilità di predisporre un'autonoma e differenziata strategia di riapertura delle attività nel

Regione per la ricerca e la raccolta di prodotti spontanei della terra; di effettuare spostamenti per l'assistenza a persone non autonome ivi comprese quelle per le quali occorre prestare assistenza ai sensi della L. n. 104/92 e s.i.m., in quanto rientranti nei motivi di salute, nonché delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e dei relativi accompagnatori; di svolgere le attività di toelettatura su appuntamento per animali domestici e di compagnia.

³⁸ A titolo esemplificativo, per quanto concerne gli spostamenti nella seconda abitazione, avevano disposto in modo analogo, tra le altre, l'ordinanza del Presidente della Regione Veneto n. 44 del 3 maggio 2020, l'ordinanza n. 539 del 3 maggio 2020 del Presidente della Regione Lombardia, l'ordinanza n. 18 del 30 aprile 2020 del Presidente della Regione Sicilia.

³⁹ Tra di esse rientrano le misure limitative relative alla circolazione all'interno del territorio regionale, che, ai sensi dell'art. 1, co. 1, del decreto cessano di avere effetto. Tuttavia, la norma, opportunamente, ha lasciato aperta la possibilità di reiterare siffatte limitazioni con riferimento a specifiche aree del territorio in ragione dell'aggravamento della situazione epidemiologica, sia attraverso l'emaneazione di un DPCM al livello governativo, sia attraverso l'emaneazione di ordinanze del Presidente della Regione *ex art.* 3 d.l. n. 19/2020, con i relativi limiti sopracitati e informando contestualmente il Ministro della Salute.

proprio territorio⁴⁰, alcune Regioni hanno predisposto le misure tramite ordinanza *ex art.* 32 l. n. 833/1978, con proprie linee guida contenenti le relative schede tecniche⁴¹.

4. I rapporti tra ordinanze sindacali contingibili e urgenti e misure governative.

Un significativo contributo al processo di ipertrofia giuridica è stato apportato dagli enti locali, in specie dall'innumerabile quantitativo di ordinanze contingibili e urgenti emanate dalle autorità sindacali durante il corrente periodo emergenziale⁴². Sovente meramente riproduttive di misure emanate al livello governativo e regionale⁴³, in altri casi emanate in senso contrario sia a queste ultime sia alle ordinanze regionali, in altri casi ancora in contrasto ai DPCM e conformi alla misura regionale, e viceversa⁴⁴. Di certo è innegabile che il protagonismo degli enti locali, nell'esercizio di siffatti poteri straordinari, sia fonte di ispirazione di molteplici riflessioni, che possano contribuire ad ordinare la caotica complessità da ciò derivante.

Al di là delle norme attributive di settore⁴⁵, il potere di emanare provvedimenti contingibili e urgenti è riconosciuto al Sindaco dall'art. 50, co. 5, e dall'art. 54, co. 4, del d.lgs. n. 267/2000, in qualità rispettivamente di capo dell'amministrazione comunale e di ufficiale di Governo⁴⁶. Mentre nel primo caso il potere è riconosciuto al verificarsi di

⁴⁰ A titolo esemplificativo, al fine di offrire una rappresentazione di siffatta differenziazione, con riferimento alla riapertura delle palestre e piscine, il DPCM 17 maggio 2020 aveva disposto la riapertura a partire dal 25 maggio 2020, nella Regione Liguria, con ordinanza del Presidente n. 30/2020, era stata disposta la riapertura di tali attività a partire dal 18 maggio 2020, mentre nella Regione Lombardia, ai sensi dell'ordinanza n. 547/2020, era stata invece confermata la chiusura di queste attività.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 1, co. 14, del d.l. n. 33/2020, in assenza di protocolli e linee guida regionali, hanno trovato applicazione quelli definiti al livello nazionale.

⁴² Per una raccolta aggiornata degli atti emanati dagli enti locali si veda F. SEVERA (a cura di), *Documentazione e interventi de Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19. Rassegna di documentazione*.

⁴³ Come lucidamente osserva A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 519 SS., il fenomeno della compulsiva emanazione di provvedimenti straordinari meramente riproduttivi di quelli emanati da enti di livello superiore, sembra essere stato espressione di un'ansia politico-istituzionale di voler dimostrare il proprio impegno sul campo.

⁴⁴ In merito a ciò, icastico è il caso dell'ordinanza n. 1198/2020 del Comune di Catanzaro e l'ordinanza n. 44/2020 del Comune di Reggio Calabria, che avevano invece mantenuto sospese le attività di servizi di ristorazione, fermo restando la possibilità di mantenere l'attività di ristorazione con consegna a domicilio, in linea con il D.P.C.M. del 26 aprile 2020 e in senso contrario all'Ordinanza della Regione Calabria n. 37/2020. In direzione contraria invece i Comuni di Amendolara e il Comune di Tropea che avevano preso parte con intervento *ad opponendum* al giudizio di impugnazione promosso dalla Presidenza del consiglio dei Ministri per l'annullamento dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37.

⁴⁵ Al di fuori delle norme generali di attribuzione del potere di ordinanza, quali l'art. 50, co. 5, e l'art. 54, co. 4, l'ordinamento prevede inoltre delle norme speciali che attribuiscono all'autorità sindacale speciali poteri *extra ordinem* funzionali alla gestione di un fatto emergenziale in uno specifico ambito materiale. Tra questi si ricorda il potere di ordinanza per ricorrere a speciali forme di gestione dei rifiuti *ex art.* 191 d.lgs. n. 152/2000, il potere di ordinanza in caso di emergenze connesse al traffico, all'inquinamento atmosferico o acustico, riconosciuto dall'art. 54, co. 6, d.lgs. n. 267/2000, ovvero il potere di ordinanza riconosciuto in caso di un urgente fenomeno di inquinamento acustico ai sensi dell'art. 9 l. n. 447/1995.

⁴⁶ Per un approfondimento su tali norme attributive del potere di ordinanza si veda R. CAVALLO PERIN, *art. 50*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Breviaria Iuris, diretto da R. Cavallo Perin e Alb. Romano, Padova, Cedam, 2006, 342-350 e *Id.*, *art. 54*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Breviaria Iuris, diretto da R.

un'emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, le ordinanze emanate ai sensi dell'art. 54, co. 4, sono invece finalizzate alla prevenzione e all'eliminazione di gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana⁴⁷.

Una facoltà per il Sindaco che era stata confermata dall'art. 3, co. 2, d.l. n. 6/2020⁴⁸, subordinando, come per le ordinanze del Presidente della Regione, l'emanazione delle misure indicate dagli art. 1 e 2, al verificarsi di necessità ed urgenza ed esclusivamente nelle more dell'adozione dei DPCM⁴⁹.

La distinzione in tal senso tra ordinanze sindacali e regionali è avvenuta con l'art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020, che ha parzialmente riprodotto e abrogato l'art. 35 del d.l. n. 9/2020. Ai sensi di siffatta norma, è fatto divieto ai Sindaci di adottare, a pena di inefficacia⁵⁰, ordinanze contingibili e urgenti che eccedano i limiti di oggetto individuati al co. 1 della medesima norma⁵¹, e che siano in contrasto con le misure statali e, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di conversione, anche con le misure regionali. Anche in questo caso c'è da osservare criticamente che la norma non sia stata contraddistinta da una limpida ed inequivocabile chiarezza, specialmente in riferimento al significato da attribuire all'espressione *'in contrasto con'*. Tuttavia, come attentamente osservato⁵², il fatto che il legislatore non avesse ricondotto le ordinanze sindacali nell'ambito della medesima norma di coordinamento disciplinante le ordinanze regionali di cui al co. 1, alle quali era invece consentito di predisporre misure ulteriormente restrittive, farebbe intendere che invece ai provvedimenti del Sindaco fosse precluso qualsivoglia discostamento dalle misure governative (e regionali), più restrittivo o permissivo che sia, finendo relegate ad una mera funzione di esecuzione e attuazione delle stesse⁵³.

Cavallo Perin e Alb. Romano, Padova, Cedam, 2006, 357-376. Per una raccolta recente degli indirizzi giurisprudenziali in merito al potere di ordinanza sindacale si veda R. CARPINO, *Il testo unico degli enti locali*, Maggioli Editore, 2019, 235-258 (art. 50), 269-291 (art. 54).

⁴⁷ Al fine di una maggiore chiarezza, il co. 4 *bis* dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 precisa che *<<i>provvedimenti concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione>>*, mentre *<<quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illegittima occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti>>*.

⁴⁸ Su ciò in A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 15 aprile 2020, viene difatti osservato che, ai fini della emanazione dell'ordinanza, i Sindaci non avessero bisogno del D.L. n. 6/2020, essendo ampiamente dotati del potere di intervento tramite ordinanza.

⁴⁹ Chiaramente, anche con riguardo al potere di ordinanza *extra ordinem* del Sindaco, si era presentato il problema interpretativo relativo all'espressione *'nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri'*, trattato in precedenza (*supra* par. II).

⁵⁰ Come attentamente osservato in F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza covid-19*, in *Biolar Journal, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020, la sanzione di inefficacia disposta dalla norma non impedisce al provvedimento in contrasto con le misure governative di continuare a produrre effetti, a discapito della certezza del diritto per i cittadini.

⁵¹ Dunque, l'ordinanza può disciplinare nei limiti delle attività di competenza degli enti locali, senza incisione sulle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

⁵² F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 642-643.

⁵³ Come osservato da A. MORELLI, *Ibidem*, pp. 526, anche qualora si intendesse la possibilità a siffatte ordinanze di disporre in senso meramente esecutivo, permarranno comunque delle forme d'incertezza, non essendo agevolmente rilevabile quando si abbia un reale contrasto con le misure governative.

Nonostante siffatte previsioni, il Sindaco di Messina con ordinanza n. 105 del 5 aprile 2020, contrariamente al contenuto delle disposizioni governative⁵⁴, aveva introdotto degli obblighi particolarmente stringenti per chiunque avesse inteso fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina⁵⁵. L'evidente violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, ovvero del limite di riserva di legge, ha condotto il Governo a ricorrere, previo prodromico parere del Consiglio di Stato, all'antico istituto di annullamento straordinario *ex art. 138 d.lgs. n. 267/2000*, nel necessario fine di tutelare l'unità dell'ordinamento della Repubblica⁵⁶. Al di là del caso in sé, che comunque è una chiara rappresentazione della permanenza dei poteri di controllo in capo agli organi centrali sugli enti locali, pur nell'ambito del rinnovato quadro giuridico del pluralismo autonomistico, il citato parere può essere richiamato al fine di verificare in quale senso siano stati interpretati i criteri definiti dall'art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020.

In merito a ciò, c'è da osservare criticamente che anche in questo caso non sono mancate delle ambiguità. Da un lato difatti il Consiglio di Stato, coerentemente con il contenuto della norma, ha riconosciuto la sussistenza nell'ordinanza di vizi di legittimità per la violazione dei criteri definiti dall'art. 3, co. 2, essendo in effettivo contrasto rispetto alla normativa statale sopra menzionata e avendo inciso nell'ambito delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (ovvero i limiti oggettivi di cui al co. 1 dell'art. 3), quali il transito e il trasporto di merci sullo stretto. Dall'altro però, ha riconosciuto, quale altro vizio di legittimità, l'insussistenza di «*situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*», che, secondo il Consiglio di Stato, «*sole avrebbero potuto legittimare l'adozione, Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le a [sic!] 'introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza'»*.

Tali argomentazioni, che richiamano espressamente le disposizioni di cui art. 3, co. 1, farebbero pertanto intendere che, diversamente da quanto sostenuto sinora, questi ultimi non fossero criteri che trovavano applicazione esclusiva nell'ambito delle ordinanze dei Presidenti delle regioni, ma che gli stessi, come anche chiarito in modo inequivocabile nel successivo punto 8.5 del parere, fossero altresì da estendere al potere di ordinanza sindacale,

⁵⁴ Nello specifico il contenuto dell'ordinanza disponeva in senso contrario a quanto disposto dall'art. 1, co. 1, lett. b), DPCM 22 marzo 2020 e dall'art. 2 del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti n. 120 del 17 marzo 2020, modificato con successivo decreto 18 marzo 2020, n. 122, e prorogato con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 28 marzo 2020.

⁵⁵ In particolare, l'ordinanza n. 105 del 5 aprile 2020 del Sindaco di Messina, aveva introdotto l'obbligo per chiunque avesse fatto ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina a registrarsi 48 ore prima dell'orario della partenza a registrarsi su una piattaforma on-line, rilasciare propri dati personali relativi al luogo di provenienza e di destinazione, ovvero ai motivi del trasferimento, e attendere il rilascio da parte del Comune di Messina, e per esso della Polizia Municipale cui era demandata l'attuazione e la vigilanza sull'esecuzione della presente ordinanza.

⁵⁶ Per una puntuale ricostruzione della matrice storica dell'istituto e la vigenza dello stesso all'interno di un ordinamento fondato sul pluralismo autonomistico si veda N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 12 aprile 2020, pp. 567-581.

con la conseguente estensione della possibilità a queste ultime di derogare in senso più restrittivo alla normativa statale⁵⁷.

Indipendentemente dalla lettura interpretativa che si intende fornire all'art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020, risulta ad ogni modo inverosimile che l'autorità sindacale non possa dunque intervenire al verificarsi di un aggravamento improvviso della condizione sanitaria nel proprio territorio, ovvero del rischio di un aggravamento improvviso, anche a seguito di irresponsabilità della comunità locale⁵⁸, attraverso l'emanazione di un'ordinanza *extra ordinem* che disponga misure più restrittive rispetto alle ultime definite al livello centrale perché non consentito dall'art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020, o rispetto alle misure di riapertura disposte al livello regionale, coerentemente con la strategia definita dal d.l. n. 33/2020. Una siffatta circostanza fattuale integrerebbe a pieno peraltro il presupposto di un'emergenza a carattere esclusivamente locale, visto il profilo speciale nel quadro di un'emergenza più ampia di cui quest'ultima sarebbe connotata⁵⁹. Si tratterebbe dunque di un'emergenza locale che una privilegiata prospettiva di prossimità, propria dell'autorità sindacale rispetto al proprio territorio, consentirebbe di rilevare con più celerità, costruendo una soluzione immediata, preventiva o riparativa che sia, nell'attesa di un intervento successivo al livello centrale o regionale. Oltretutto, come evidenziato dalla dottrina, una simile ordinanza beneficerebbe a pieno di una 'copertura' da parte dell'art. 32 Cost.⁶⁰. Peraltro, in tali circostanze, agli organi centrali rimarrebbero comunque a disposizione degli strumenti, l'istituto dell'annullamento straordinario *ex art.* 138 d.lgs. n. 267/2000 e l'annullamento prefettizio⁶¹, per annullare quei provvedimenti degli enti locali, e non invece delle Regioni⁶², che violino oltremodo il principio di proporzionalità e ragionevolezza.

⁵⁷ Una lettura che sembra essere altresì condivisa dal TAR Sardegna, sez. I, che, con decreto n. 122 del 7 aprile 2020, ha rigettato l'istanza di sospensione cautelare delle ordinanze n. 9/2020 e n. 10/2020 del Comune di Pula, sostenendo che «*le ordinanze contingibili e urgenti impugnate risultano adottate in presenza dei presupposti di necessità e urgenza in materia sanitaria e non si pongono in contrasto con le disposizioni dettate a carattere nazionale e a livello regionale, peraltro richiamate nella stessa ordinanza, tenuto conto che si limitano a rendere più stringenti alcune delle misure prese a livello nazionale e regionale con il dichiarato fine di evitare che il contagio nell'ambito comunale possa diffondersi attraverso comportamenti delle persone non in linea con l'obiettivo di limitare al massimo gli spostamenti e le uscite dalla propria abitazione per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari*».

⁵⁸ In tal senso quelle ordinanze attraverso cui alcune autorità sindacali hanno disposto limitazioni sul proprio territorio con riferimento all'esercizio di specifiche attività produttive, in senso differente alle disposizioni nazionali e regionali, al fine di ridurre il rischio della diffusione di possibili nuovi contagi. Si veda a titolo esemplificativo l'ordinanza del Sindaco di Milano del 26 maggio 2020, n. 30, successivamente revocata in data 3 giugno 2020, attraverso cui erano stati modificati gli orari di vendita e somministrazione di bevande alcoliche al fine di prevenire episodi di assembramento.

⁵⁹ La concezione di «*specialità nell'emergenza*» è stata ripresa da M. BORGATO e D. TRABUCCO, *Ibidem*, pp. 4.

⁶⁰ Così A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 12 aprile 2020, pp. 376 ss., che evidenzia che siffatte ordinanze godrebbero di una 'copertura' nell'art. 32 Cost., che le legittimerebbe in virtù di una funzionalizzazione delle stesse alla tutela di un bene costituzionalmente protetto, la salute, che nel bilanciamento degli interessi risulterebbe meritevole di prioritaria considerazione.

⁶¹ Per un focus sull'istituto dell'annullamento prefettizio, con particolare riferimento all'annullamento del Prefetto di Napoli dell'ordinanza emanata da cinque (dei sei) sindaci ischitani n. 25 del 23 febbraio 2020, si veda A. DE SIANO, *Ibidem*.

⁶² Siffatta precisazione trae fondamento dalla sentenza della Corte Cost. n. 229/1989, che aveva dichiarato incostituzionale l'istituto straordinario attualmente disciplinato dall'art. 138 d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui prevedeva la possibilità per gli organi centrali di annullare anche i provvedimenti delle Regioni e delle Province autonome.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 33/2020, non sono state abrogate le precedenti disposizioni *ex art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020*, così come convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2020⁶³, ma ai sensi dell'art. 1, co. 9, è stata disposta la possibilità per il sindaco di disporre la temporanea chiusura di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

5. Considerazioni conclusive

La volontà del Governo centrale nel pieno dell'emergenza epidemiologica è stata quella di accentrare la gestione della stessa, definendo puntuali criteri e limiti all'esercizio del potere di ordinanza, riconosciuto dall'art. 32 l. n. 833/1978 e dall'art. 50, co. 5, del T.U.E.L. Con il d.l. n. 33/2020, tale stretta del Governo è stata allentata, ridefinendo in parte tali criteri e, dunque, decentrando in capo alle Regioni la gestione del graduale processo di riapertura delle attività produttive.

La *ratio* di una simile *'imbrigliatura'* del potere di ordinanza intorno a siffatti limiti è stata dettata dalla ragionevole necessità di costruire un coordinamento tra i diversi livelli di governo e assicurare una gestione unitaria di un fenomeno di ordine internazionale. Ad esito della drammatica vicenda, considerata la mole di ordinanze emanate e la quantità di impugnazioni dinnanzi al giudice amministrativo che hanno inevitabilmente prodotto ulteriore complessità nell'inedita circostanza emergenziale, probabilmente tale soluzione non è apparsa come pienamente idonea a soddisfare le esigenze di unitarietà. La limitazione dell'efficacia dei provvedimenti *«nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»*, o il divieto di incisione sulle attività produttive, l'equivocità dell'espressione *'in contrasto con'* per quanto attiene alle ordinanze sindacali, hanno generato delle inevitabili difficoltà interpretative, da cui sono conseguite letture non univoche da parte della giurisprudenza. E ciò, se da un lato può essere letto come la conseguenza di possibili imprecisioni del legislatore, dall'altro non può non considerarsi in parte come l'effetto della difficoltà di definire *ex ante* simili limiti entro cui possa legittimamente essere esercitato il potere di emanare atti atipici con capacità derogatoria finalizzati a fronteggiare una circostanza fattuale di necessità, in questo caso del tutto inedita. Sia nel caso dell'ordinanza sindacale che dell'ordinanza del Presidente della Regione, nell'ipotesi di una legittimante circostanza di concreta necessità e urgenza, apparirebbe poco verosimile che l'atto possa valutarsi illegittimo esclusivamente in ragione di tali criteri. Per tale ragione, il limite a siffatto potere tradizionalmente riconosciuto che presumibilmente meglio consentirebbe di mantenere tali provvedimenti nell'orbita degli atti amministrativi e nella cornice di una legalità sostanziale da un lato e di conservare altresì un'adeguata elasticità dall'altro, rimane

⁶³ Per dovere di completezza, si precisa che nella conversione del d.l. n. 19/2020 nella legge n. 35/2020, è stata disposta l'impossibilità per i Sindaci di adottare, ai sensi dell'art. 3, co. 2, ordinanze contingibili e urgenti in contrasto non solo con le misure statali ma anche con quelle regionali.

il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, tra cui non possono non figurare il principio di sussidiarietà e adeguatezza e del principio di leale collaborazione, immanenti in una Repubblica delle autonomie.

ABSTRACT

Nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 frequenti sono stati i casi di disallineamento tra le misure disposte attraverso D.P.C.M. e le ordinanze regionali e sindacali. Il tentativo in sede governativa è stato di definire, attraverso i decreti-legge emanati, puntuali limiti e presupposti ulteriori all'emanazione di tali ordinanze al fine costruire un coordinamento per una gestione unitaria dell'emergenza. Il presente contributo propone di ricostruire l'evoluzione del critico rapporto centro-periferia dalla fase del *lockdown* sino al processo di progressive riaperture, con l'obiettivo di comprendere come siano stati intesi dalla giurisprudenza amministrativa siffatti limiti e se tale soluzione abbia effettivamente costruito un adeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo.

A lot of cases of misalignments between the rules set through decrees of Prime Minister and regional as well as municipal ordinances occurred during the management of the epidemiological emergency of Covid-19. The government has set more requirements and limits for these ordinances through decree-laws to coordinate a unified management of the emergency. The contribution aims to destructure this critical centre-periphery relations from the lockdown phase to the progressive opening process. Furthermore, this article aims to understand how the administrative jurisprudence has interpreted these limits and if the governative solution has produced an efficient coordination.

PAROLE CHIAVE: Covid-19 – ordinanze – potere derogatorio – rapporti centro-periferia – emergenze.

KEYWORDS: Covid-19 – ordinances – derogatory power – centre-periphery relations – emergencies.